

恐怖主义与战争之关系辨析

王伟光

摘要 由于对恐怖主义造成的危害、恐怖主义行为的特征以及把恐怖主义界定为战争对反恐实践的影响等问题看法不同,对恐怖主义与战争的关系也存在截然不同的两种立场和判断。然而,无论是从其自身的客观特征来看,还是从反恐需要来说,恐怖主义都不应被视为战争行为。既往的理解和阐释往往容易陷入传统国家安全思维的认识误区,把安全威胁与国家的应对手段和战争简单地等同起来,不利于国家在反恐中做出更明智、更灵活的选择。

关键词 恐怖主义 战争 反恐 国家安全

历史的演进有时是很有趣的。比如,就今天的国际焦点利比亚来说,在20世纪八九十年代,西方以利比亚支持或策划实施恐怖主义为由,对利比亚进行了封锁、制裁甚至是直接军事打击。而就在利比亚放弃恐怖主义、放弃核武器项目,美国等国家也将其从支持恐怖主义国家的名单中去除了的时候,西方却再次对其进行封锁和军事打击,而直接导火索恰恰是卡扎菲所宣称的对抗基地组织的“反恐战争”——对利比亚反对派的战争。美国发动的“全球反恐战争”余温尚在。

当然,与小布什发动“全球反恐战争”不同,由于卡扎菲并不拥有西方所拥有的话语权与实力,这只能成为其一个人自封的反恐战争。但这确实牵涉到小布什发动“全球反恐战争”所引发的激烈争论,即战争与恐怖主义之间的关系问题。

随着小布什总统的下台,其反恐战略及其发动的“全球反恐战争”似乎正在被抛弃,不过“全球反恐战争”所带来的影响仍然持续,引发的许多争论仍在发酵,其中就包括战争与恐怖主义关系问题。恐怖主义威胁并不会随着小布什及其“全球反恐战争”的退场而消失。而且,无论“全球反恐战争”的成败得失如何,人们都需要去反思,去总结其中的经验教训。

* 王伟光,厦门大学公共事务学院讲师(厦门 361005)。

稍微需要说明的是,战争与恐怖主义的关系问题更准确的语言表述应该是恐怖主义与武装冲突的关系如何,其是否属于一种武装冲突行为,或是否应该被界定为武装冲突行为。因为战争不仅是描述武装冲突的事实,还包含对现实状况的一种法律上的确认。不过,在日常使用中,战争这个概念往往并不含有国际法中战争所具有的那种法律涵义。而且,“9·11”事件后,反恐战争这个概念盛行,在讨论恐怖主义问题时,战争这个概念也被广泛使用。因此,虽然更准确的概念应该是武装冲突,但本文仍使用战争这个概念。



虽然小布什不是第一个用战争这个概念来界定恐怖主义以及反恐行动的人,但是,在“9·11”袭击后小布什总统宣布美国处于战争状态,并以反恐战争的名义发动了入侵阿富汗、伊拉克等一系列军事行动,他确实使恐怖主义与战争紧密联系起来,并迅速影响了整个世界的舆论。最初,借着“9·11”袭击的巨大冲击,美国的权势以及人们对美国的同情与对恐怖主义的恐惧,小布什的“全球反恐战争”并没有引起太多争议,而是获得了较广泛的支持。把恐怖主义描绘为战争,把反恐视为一种战争行动,对此,许多人理所当然地加以接受。但是,随着时间的推移,随着小布什“全球反恐战争”的消极影响日益凸显,“全球反恐战争”概念中所包含的对恐怖主义与战争以及反恐与战争之间关系的判断,也引起越来越多的争论、怀疑和批评。事实上,在小布什还在台上的时候,美国的一些重要反恐盟友就开始逐渐放弃“反恐战争”这个称谓了。如英国从2006年开始,就在政府内部避免使用“反恐战争”这个称呼。而在2009年1月,英国时任外交大臣米利班德在一次演讲中更尖锐地批评说,这个称呼是“误导性的和错误的”。^①就连美国自己,在奥巴马政府上台之后,也悄悄放弃了“反恐战争”这个称谓,而代之以“海外特别行动”(Overseas Contingency Operation)等说法。^②在美国2010年5月正式发布的《国家安全战略》中,更没有提到“反恐战争”这个概念。虽然该文件确实提到了对“基地”组织等的战争,但却明确指出,“这不是一场针对一种战术——恐怖主义,或针对一种宗教——伊斯兰的全球战争。”^③

表面上看,“反恐战争”只是一个概念,一种措辞,恐怖主义是否是战争行为似乎只是一个学究式的形而上问题。但是恐怖主义是否是战争,不仅关系到对恐怖主义客观特征的基本判断,还关系到应该采取何种方式应对恐怖主义威胁,并涉及一系

① “UK ‘War on Terror’ Phrase Did Ham”, <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/europe/01/15/britain.war.on.terror/index.html>

② “‘Global War On Terror’ Is Given New Name”, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/24/AR2009032402818.html>

③ “National Security Strategy (2010)”, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

列法律方面的问题。因此,它不仅是一个学术问题,还是一个政策问题和法律问题。对于恐怖主义是否属于战争行为,大体上有两种相对的观点。一种观点认为恐怖主义是战争,尽管持这种看法的人有时承认恐怖主义可能不同于以往的战争,是一种新型战争。另一种观点则认为恐怖主义不是战争,或者说不应视其为战争。

有军事经历或知识背景的学者和分析人员多认为恐怖主义是一种战争行为,他们当然地视恐怖主义是一种战争。就1968年以来新一波国际恐怖主义浪潮而言,似乎从最初其就与战争紧密联系起来。在20世纪六七十年代,恐怖主义往往还有另一个名称——城市游击战。在当时被誉为城市游击战之父的马里赫拉看来,恐怖主义只不过是一种不同于以往农村游击战的新的武装斗争方式。^①不过,当代把恐怖主义视为一种战争的观点,一个更重要的源头则与20世纪90年代起关于军事革命的思考有关。当时,新的技术与装备、海湾战争以及新的国际局势引发了对新一波军事革命和相关军事战略的思考与讨论,学者们和军事分析人员努力探讨未来的暴力冲突形式、作战方法等。他们提出了各种各样的概念和观点。如托夫勒的第三波战争理论、^②威廉·林德的第四代战争理论、^③罗伯特·邦克的第四世代战争(Fourth-Epoch War)与^④五维作战(Five-Dimensional Warfare)理论、^⑤非对称作战理论、^⑥超限战理论、^⑦等等。这些理论有一个共同之处,即非国家行为体的暴力行为被置于显著位置。事实上,一些学者如约翰·米勒认为,传统国家之间的战争,特别是大国间战争已经开始消亡。^⑧而著名军事史学家马丁·克莱沃德同样认为,国家之间的常规战争将消亡,克劳塞维茨式的战争将消失,暴力冲突将越来越向原始状态回归,战争或暴力冲突将成为一种生活方式和一种目的,而军队与平民、战争与犯罪之间的区别将变得模糊。^⑨在这些讨论中,恐怖主义无论是被纳入到游击战、叛乱与反叛乱作战、内战、革命战争、低烈度冲突、暴乱、小型战争、后现代战争、非对称战争或非常规战争等诸多范畴之内,还是作为一种独立的战争形式,都成为新战略思考的关注中心之一。

大部分军事学者或分析人员把恐怖主义当然地视为战争行为。^⑩他们更关注在

① Carlos Marighella "Manual of the Urban Guerrilla", <http://www.marxists.org/archive/marighella/carlos/1969/06/manual-urban-guerrilla/index.htm>.

② [美]阿尔文·托夫勒:《未来的战争》阿迪·马秀芳译,北京:新华出版社,1996年。

③ William S. Lind et al., "The Changing Face of War Into the Fourth Generation", *Marine Corps Gazette*, October 1989 pp 22-26

④ Robert J. Bunker "Generations Waves and Epochs Modes of Warfare and RPMA", *Airpower Journal*, Spring 1996 pp 18-28; Robert J. Bunker "Higher-dimensional Warfare", *Military Review*, Vol 79 No 5, Sep/Oct 1999 pp 53-52

⑤ Steven Metz "Asymmetric Warfare Strategic Asymmetry", *Military Review*, Vol 81 No 4 Jul/Aug 2001, pp 22-31.

⑥ 乔良、王湘穗:《超限战:对全球化时代战争与战法的想定》北京:解放军文艺出版社,1999年。

⑦ John E. Mueller *Retreat from Doomslay: The Obsolescence Of Major War*, New York: Basic Books 1989

⑧ Martin Van Creveld *The Transformation of War*, New York: The Free Press 1991.

⑨ 当然,并不是所有的军事人员都是这样看。比如2006年美国参谋长联席会议战略规划中心主任 Gary Cheek就提出,可能需要放弃全球反恐战争的提法,不把恐怖主义看做战争,而是将其看做犯罪行为。Pamela Hess "Analysis: Terror War May Need Name Change", in *UPI Security & Terrorism*, Sep. 5 2006

全球化、高科技迅猛发展等环境下,恐怖主义作为一种新的战争形式或作为一种传统暴力形式,与常规战争有什么不同,对于作战方式提出了什么新的挑战,而不深思恐怖主义为什么是一种战争行为。事实上,很多研究恐怖主义的学者,如伯瑞安·詹金斯等最初都是从研究游击战、反叛乱作战等非常规战争转行而来的。^①

一些国家特别是美国的政策,在很大程度上也强化了把恐怖主义作为一种战争行为的看法。美国政府特别是从里根政府开始,就倾向于把国际恐怖主义纳入国家安全考虑。^②而且,美国很早就把军事手段作为应对恐怖主义的一种选择。比如,1986年为了报复利比亚袭击美国及西方目标,美国对其发动了外科手术式的军事打击。1998年,为了报复美国驻肯尼亚与坦桑尼亚使馆遭袭,美又对苏丹与阿富汗发动了导弹袭击。^③毫无疑问,这些很容易使人把恐怖主义与战争自然地联系起来。而“9·11”袭击以及其后美国的“全球反恐战争”,更加强了恐怖主义是一种战争行为的观念。

大体而言,支持恐怖主义属于一种战争行为的理由可分为两类。一类理由是,恐怖主义行为本身的客观特征在本质上与战争相同。一方面,绝大多数恐怖主义行动具有政治动机,目的是迫使政府或其他对手屈服,而且恐怖主义也使用暴力。因此,这完全符合克劳塞维茨对战争的经典描述,即“战争是政治通过另一种手段的继续”,“是迫使敌人服从我们意志的一种暴力行为”。另一方面,随着现代社会、技术的发展,恐怖主义行为已经能够造成大量人员伤亡与财产损失,这种后果甚至超过了一些战争的损失与伤亡,“9·11”袭击就是最好的例证。因此,如果说以前恐怖主义尚可被视为一般的社会治安事件,那么现在恐怖主义作为崛起的“战争范式”,^④其必须被视为一种战争行为。

另一理由则是出于实用主义考虑,把恐怖主义视为战争有利于应对恐怖主义威胁。这些好处可能包括:(1)有利于动员舆论、人员、资源等,并增加全民凝聚力;^⑤(2)使军事打击恐怖主义具有合法性,成为一种紧迫与必要的选择;(3)有利于摆脱惯常的法律、程序、舆论等诸多方面的限制,有利于增加政府反恐权力,更有效、更强硬、更迅速地打击恐怖主义;^⑥(4)有利于向敌人和国际社会传递坚决的反恐立场。^⑦可以看出,这些好处归纳起来就是,将恐怖主义看做一种战争行为,有利于有力地打击恐怖主义,特别是用战争对其进行军事打击。

在“9·11”袭击之前,反对将恐怖主义视为战争的观点并不突出。这倒不是因为学者持有这种看法,而是因为这个问题似乎与现实关系并不紧密,并不重要。

① Austin Long *On "Other War": Lessons from Five Decades of RAND Counterinsurgency Research*, http://www.rand.org/pubs/monographs/2006/RAND_MG482.pdf

② “9·11”前,美国通常将国内恐怖主义视为一般犯罪问题而由相应机构处理。

③ Laura K. Donohue “In the Name of National Security: U.S. Counterterrorism Measures 1960—2000”, *Terrorism & Political Violence*, Vol. 13 No. 3, 2001, pp. 15—60

④ [美]伊恩·赖塞等:《反新恐怖主义》,程克雄译,北京:新华出版社,2002年,第55—122页。

⑤ 李晓岗:《美国的“爱国主义”与反恐战争》,《太平洋学报》,2004年第9期,第42—55页。

⑥ 钱文荣:《国际反恐斗争中的若干国际法问题》,《和平与发展》,2002年第2期,第48—52页。

⑦ Ronald Crelinsten *Counterterrorism*, Cambridge UK: Polity Press, 2009, p. 77

但小布什的反恐战争在很大程度上改变了这种状况。因此,在很大程度上可以说,反对将恐怖主义视为战争起源于对小布什政府的“全球反恐战争”的不满。随着“全球反恐战争”行动给世界带来的消极后果越来越明显,反对将恐怖主义视为一种战争和反对小布什“全球反恐战争”的声音也越来越大。因此,反方往往把很多精力放在论述小布什反恐战争的错误与带来的消极后果上,而不是直接放在为什么恐怖主义不是战争这个问题上。

一般而言,反对将恐怖主义视为战争的理由大体有以下三类。第一类理由认为,从恐怖主义所造成的实际伤亡或损失来看,其威胁非常有限,根本算不上严重的国家安全威胁。虽然恐怖主义可能给人们的生活与社会秩序带来一些影响与冲击,使人感到不安全,却只不过是一些小麻烦,无大妨碍。因此,人们对其作出恐慌的反应往往是小题大做、自我恐吓。而且,这种过度恐慌的反应恰恰落入恐怖主义分子的圈套中。在“9·11”之前,一些著名的恐怖主义研究者如沃尔特·拉奎尔等都持这种看法。^①虽然“9·11”袭击使这种观点看起来不那么令人信服,但仍有学者认为人们通常夸大了恐怖主义威胁。比如约翰·米勒甚至形象地比喻说,对于很多国家来说,每年淹死在浴缸中或吃饼干噎死的人,可能都要远多于死于恐怖主义袭击的人。^②

第二类理由认为,就恐怖主义本身的特征而言,其不属于战争范畴。对于这一类理由的讨论,大多集中于国际法学者的分析中,特别是在有关战争法方面。他们主要讨论国际人道主义法适用于恐怖主义与全球反恐战争问题,以及美国反恐战争对国际法的挑战。^③一些学者特别是有军事方面背景的学者认为,恐怖主义属于武装冲突行为,虽然其违反了国际人道主义法的有关规定。^④不过大部分学者认为,即使不能排除国际人道主义法适用于恐怖主义与反恐战争的可能性,但这种适用也存在许多问题,可能需要重新诠释或调整国际人道主义法。在他们看来,如果说确实有些恐怖主义等同于武装冲突,那么,绝大多数恐怖主义袭击并没有达到武装冲突的程度。他们认为,现有的国际人道主义法虽然没有明确、直接地界定武装冲突,但是,在关于条约与附加议定书适用范围的日内瓦四公约中的共同条款第3条与附加议定书II中的条款第1条,以及国际红十字会对相关条款的解释说明中,确实给出了认定武装冲突的一种标准。而单纯从恐怖主义所表现出来的客观特征来说,恐怖主义并不符合这些标准。^⑤

① Walter Laqueur, *The Age of Terrorism*, Boston: Little and Brown Company, 1987, pp. 1-23, 298-322.

② John Mueller, “Is There Still a Terrorist Threat?” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5, Sep/Oct. 2006, pp. 2-8; John Mueller, “A False Sense of Security?” *Regulation*, Fall 2004, pp. 42-46.

③ 王孔祥:《反恐“战争”中的国际法问题》,《国际关系学院学报》,2005年第4期,第40-45页;钟振明:《美国政府“反恐战”政策对国际法的消极影响》,《社会科学》,2008年第5期,第21-26页。

④ Lisa Ferris, “Terrorism: Application of a Law of Armed Conflict Framework”, *New Zealand Annual Forces Law Review*, 2003, pp. 27-35.

⑤ Gabor Rona, “Interesting Times for International Humanitarian Law: Challenges from the ‘War on Terror’”, *Terrorism & Political Violence*, Vol. 17, No. 1-2, 2005, pp. 157-173; Sébastien Jodoin, “Terrorism as a War Crime”, *International Criminal Law Review*, Vol. 7, No. 1, 2007, pp. 77-115.

第三类理由同样出于实用主义考虑,但与支持将恐怖主义视为战争的观点相反,将恐怖主义界定为战争或依赖于军事力量来打击恐怖主义,不利于应对恐怖主义,反而会带来诸多消极后果。英国历史学家迈克尔·霍华德的观点非常有代表性。他认为美国宣布与恐怖主义处于战争状态,是犯了“一个自然却可怕并无可挽回的错误”。这将授予恐怖主义分子所期望的战士地位,增加其合法性,并使其处于相关国际法的保护之下。而且,把恐怖主义界定为战争,使发动军事打击与战争成为应对恐怖主义的首要、紧迫的要求,而其他更有效、更细致的战略无法被考虑。成功应对恐怖主义的关键是赢得人心,反恐战争却有损于此。^① 随着美国反恐战争陷入越来越深的泥淖,其造成的问题越来越多,越来越多的人赞同这种观点。而且,很多学者认为,美国反恐战争就其形式而言,本身就是荒唐的。恐怖主义并不是像国家这样的实体,甚至也不是某种意识形态,相反,它是一种手段、一种战术,那么,美国又如何能和一种战术进行战争呢?^②

二

笔者认为,无论是就恐怖主义自身的客观特征而言,还是从应对恐怖主义的政策需要方面考虑,恐怖主义都不属于或不应将其视为战争行为。而且,战争也不应成为反恐依赖的主要手段。诚然,不把恐怖主义视为战争,这种观点也存在某些认识上的误区;而将恐怖主义视为战争的看法,却也存在某些合理之处。因而,对这两种观点的进一步思考与讨论,有助于促进我们对恐怖主义与战争关系的认识,更好地应对恐怖主义。

首先,从现有国际法体系来看,特别是从 1949年《日内瓦公约》及其 1977年附加议定书所包含的对于武装冲突含义的规定来看,恐怖主义并不符合其中有关规定与标准。如《关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书(第二议定书)》中规定:

第一条 对事物的适用范围

一、本议定书……应适用于……第一议定书所未包括、而在缔约一方领土内发生的该方武装部队和在负责统率下对该方一部分领土行使控制权,从而使其能进行持久而协调的军事行动并执行本议定书的持不同政见的武装部队或其他有组织的武装集团之间的一切武装冲突。

二、本议定书不应适用于非武装冲突的内部动乱和紧张局势,如暴动、孤立而不时发生的暴力行为和其他类似性质的行为。^③

① Michael Howard “What’s in a Name?” *Foreign Affairs*, Vol 81, No 1, Jan/Feb 2002, pp 8—13.

② Michael J Boyle “The War on Terror in American Grand Strategy”, *International Affairs*, Vol 84, No 2 2008, pp 191—209.

③ 《关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书(第二议定书)》, <http://www.un.org/chinese/hr/is/sue/docs/94.PDF>.

在《关于战俘待遇之日内瓦公约》第4款规定战俘资格的部分条文中,也能间接反映对武装冲突的规定及武装冲突与恐怖主义的区别:

本公约所称之战俘系指落于敌方权力之下列各类人员之一种:

(一) 冲突之一方之武装部队人员及构成此种武装部队一部之民兵与志愿部队人员。

(二) 冲突之一方所属之其他民兵及其他志愿部队人员,包括有组织之抵抗运动人员之在其本国领土内外活动者,即使此项领土已被占领,但须此项民兵或志愿部队,包括有组织之抵抗运动人员,合乎下列条件:

(甲) 有一为其部下负责之人统率;

(乙) 备有可从远处识别之固定的特殊标志;

(丙) 公开携带武器;

(丁) 遵守战争法规及惯例进行战斗。^①

从上面这些条文可以看出,虽然《日内瓦公约》附加议定书放松了对于武装冲突主体的资格要求,承认非国家行为体可以是武装冲突的主体,但仍要求其从事的暴力行动,要能成为适用国际人道主义法的武装冲突,则其应:有效控制某一片领土;能够有效控制其战斗人员;能够开展持续而有组织的军事行动;且其战斗人员应该是可辨认的,公开携带武器或其他表明其身份的标志,并遵守相关国际法的要求。相反,如果该行为体是不确定的,其人员没有公开携带武器,并且,其行动是非持续的,成员行动也没有一个组织或权威进行控制、指挥,那么,其就不属于武装冲突主体,其行为也不在国际人道主义法适用范围内,即其行为不属于武装冲突范畴。因此,第二议定书中明确说明其不适用于“孤立而不时发生的暴力行为”。

恐怖主义的客观特征并不同于武装冲突,而更近于“孤立而不时发生的暴力行为”。恐怖主义分子在行动中不明确标明其身份,如不佩戴身份标志,不公开携带武器等。至少在袭击成功之前,恐怖主义分子恰恰隐蔽其行动。事实上,即使在袭击后,许多恐怖主义分子的身份都可能永远无法知晓。而且,恐怖主义袭击的不是军事目标,或在袭击中不区分军事目标与非军事目标。恰恰相反,其袭击通常蓄意指向非军事目标。正因为如此,就各次恐怖主义袭击来看,恐怖主义行为只是孤立而零星的行动,可能在任何地点和时间出现,针对任何对象。其中,只有单方面的破坏与杀戮,并没有冲突,更没有持续的武装行动。因此,恐怖主义不仅与国家之间的常规战争有着截然的区别,即使与一些所谓的非常规战争如游击战等,也存在“本质性的区别”,虽然其曾有过城市游击战这个名号。^②

可能有人会争辩说,有些被称为恐怖主义组织的非国家行为体确实控制着一定的领土,有严密的指挥与控制体系,甚至有强大的武装部队,并且这些组织确实有战

① 《1948年 8月 12日关于战俘待遇之日内瓦公约》, <http://www.un.org/chinese/hr/issue/docs/91.PDF>.

② Laqueur, *The Age of Terrorism*, p 5

争行为,甚至是像国家之间的常规战争那样的行为。比如,泰米尔猛虎组织确曾有效控制一定的领土,并且,其许多恐怖主义行动确实经过精心策划与严密的指挥控制。在斗争中,其既采用恐怖主义手段,也采用游击战方式,甚至与政府之间爆发直接的较大规模常规战争。对此,理查德·鲁本斯坦的看法值得重视。他认为,将恐怖主义视为战争的合理性,正是认识到了恐怖主义与战争的这种联系,以及恐怖主义向大规模暴力转变的可能性。^①

但对于这种情况,也要具体分析。虽然像泰米尔猛虎组织这样的行为体确实可以被称为恐怖主义组织,但是,它不仅仅是一个恐怖主义组织,而且,其恐怖主义行为并不要求其一定控制某些领土。事实上,大部分恐怖主义分子或恐怖组织都不是基于一定领土的行为体,控制一定的领土既不是其恐怖行为追求的目标,也不是其运作的必要条件。像泰米尔猛虎组织这样的行为体,可能采取多种行为,其中既可以包括常规战争、游击战、恐怖主义等这样的暴力行动,也可以包括政治、外交行动等非暴力活动。毫无疑问,虽然这些行为都出于同一目的,且紧密联系在一起,但这决不意味着这些行动都是相同的。一个行为体同时采取多种不同的手段,这并不矛盾,也非例外。相反,许多反政府组织或抵抗组织通常同时使用多种不同手段来达到其目的。如阿尔及利亚人在殖民解放斗争中,既采用了恐怖主义手段,又采用了其他暴力手段、政治手段等。^②因此,像猛虎组织这样的行为体,其游击战、常规战争等武装斗争行为,可能与其恐怖主义行为紧密相关。而政府与猛虎组织的战争与其打击恐怖主义行动也紧密相联。但这些都并不足以说明,恐怖主义就是武装冲突行为,或政府的军事行动仅仅是一种反恐行动。正是基于这种认识,英国最新版的反恐战略就明确认定,阿富汗等地进行的所谓叛乱与反叛乱作战虽然与反恐紧密相关,但其本身并不是恐怖或反恐怖活动。^③

此外,如果考虑到反恐战争对于现有国际法体系可能造成的冲击,也不宜将恐怖主义纳入战争范畴。在目前联合国关于制订全面反恐公约的谈判中,有关恐怖主义的定义,特别是对有关国家武装部队的行为和民族解放运动所使用的暴力是否应纳入恐怖主义定义中,仍存在激烈的争论。^④但就目前来看,联合国框架下现有(至2011年4月)的十三个国际反恐公约中,大多把恐怖主义行为与战争区别对待,规定其不适用于国家武装力量等行为,特别是在战争中国家武装力量的行为。^⑤而且,目前联合国反恐公约及大多数地区反恐条约中所确定的基本原则,即恐怖主义是一种

① Richard E. Rubenstein, *Alchemists of Revolution: Terrorism in the Modern World*, New York: Basic Books, 1987, p. 33.

② Martha Crenshaw Hutchinson, *Revolutionary Terrorism: The FLN in Algeria, 1954—1962*, California: Hoover Institution Press, 1978.

③ “The United Kingdom’s Strategy for Countering International Terrorism”, <http://security.homeoffice.gov.uk>

④ 《联大第六委员会历年有关反恐的工作决议》, http://www.un.org/en/ga/sixth/previous_sessions.shtml

黄瑛等:《联合国全面反恐公约研究》,北京:法律出版社,2010年,第13—27、53—62页。

⑤ 联合国迄今通过的十三个国际公约,见 <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>

犯罪,对恐怖主义分子应起诉或引渡,也与国际人道主义法中确立的战俘保护等原则存在很大的区别与冲突。因此,如果将恐怖主义纳入战争范畴之内,可能既给现有国际反恐法律体系造成混乱,也会造成国际战争法等体系的混乱。而欧盟国家对于寻求统一界定恐怖主义并不热心,也正是顾虑这样的界定可能会与其既有的法律体系发生冲突。^①

其次,不论是支持还是反对恐怖主义属于战争,恐怖主义威胁的严重性往往是其重要的一条理由,这反映出类似的认识误区。

毫无疑问,支持或反对将恐怖主义界定为战争,面对的是相同的恐怖主义威胁,之所以得出两种截然相反的结论,其实是观察和思考的角度不同。就恐怖主义威胁的严重性来说,根据美国国家反恐中心的统计,2010年总共发生11595次恐怖袭击,总共造成13183人死亡、30649人受伤。^②根据其统计,从恐怖袭击造成的伤亡总量上来看,恐怖主义是比较严重的威胁。而就单次袭击来说,“9·11”这样的袭击造成的损失也超过了一些战争的损失。但如果从每次袭击造成的平均伤亡来看,则恐怖主义袭击确实算不上什么严重威胁。而且,即使从总量上看,如果与交通事故、自然灾害、饥荒等比较,恐怖主义所造成的伤亡确实也很小。从这个角度而言,确实也有理由说恐怖主义并不构成严重威胁。

但是,简单依据恐怖主义威胁的大小而决定是否应将其纳入或排除出战争范畴,都存在问题。强调恐怖主义的严重威胁,可能过分夸大了恐怖主义威胁,倾向于把所有的恐怖主义袭击都想象成“9·11”那样。而认为恐怖主义威胁微不足道,则可能过分忽视大规模杀伤性恐怖主义袭击发生的可能性。而且,仅仅从恐怖主义造成的直接伤亡、损失来看待恐怖主义的影响,忽视了恐怖主义对整个社会的冲击。这两种观点都存在某种潜在的共同认识倾向,即如果恐怖主义造成巨大伤亡与损失,其就应该属于战争范畴,就构成对国家安全的严重威胁;反之,则不属于战争行为,不会对国家安全构成严重威胁。

虽然战争往往与大规模伤亡、损失联系在一起,但是,战争绝不仅仅等同于大规模伤亡与损失。有一些战争造成的伤亡、损失可能非常有限,而很多造成大规模伤亡、损失的现象却绝不是战争。因此,即使恐怖主义能够造成大规模伤亡与损失,也并不一定表明其是战争或应被视为战争。反过来,即使恐怖主义造成的伤亡、损失有限,也不能说明其就不属于战争行为。而且,上述认识误区把是否属于战争行为作为一个行为或现象是否构成国家安全威胁的标准,把国家安全威胁与战争简单地等同起来,更多地反映了传统的国家安全思维,而没有认识到在新的国家安全环境下,威胁的来源、形式都越来越多样化,像国家这样拥有大量资源的行为体不再是威胁的唯一来源,而战争也不再是威胁的唯一最终形式。因此,虽然恐怖主义可能

① Adrian Hunt “The Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism”, *European Public Law*, Vol. 12, No. 4, 2006, pp. 603–628.

② <https://www.fbi.gov/terrorism/terrorism-statistics/index.do?N=Q> 2011年4月10日登录。

构成对国家安全的威胁,但也不意味着应将其置于战争范畴下加以处理。

最后,把恐怖主义界定为战争对于反恐实践的利弊,也同样存在类似的认识误区。一方把恐怖主义视为战争,认为这样有利于更有效地打击、应对恐怖主义。其好处包括:有利于舆论动员,形成对恐怖主义人人喊打的局面;有利于对人员、资源等的全面动员以打击恐怖主义;有利于使用军事手段打击恐怖主义;有利于避免正常司法程序的约束、限制;有利于震慑恐怖主义分子,等等。而反方则认为,将恐怖主义界定为战争,会带来诸多危险与消极后果。界定恐怖主义为战争,则往往使国家发动战争以应对恐怖主义成为一种自然、首要的选择,而事实上,战争反恐往往是无效和有害的,会使反恐陷入以暴制暴的境地,忽视恐怖主义产生的真正原因,而且,粗暴的反恐措施还会激起更多恐怖主义与不满。此外,将恐怖主义界定为战争,过分夸大了恐怖主义威胁,而容易造成其他威胁或问题被忽视,且提升了恐怖主义分子及其行动的合法性。将恐怖主义界定为战争以及战争反恐,还容易导致反恐的资源投入失去节制,结果却出现越反越恐的恶性循环。^①政府还容易以处于战争状态为由,逃避对其权力的监督与限制,从而使自由与人权受到侵害,国际、国内法治权威被破坏。^②

从短期来看,将恐怖主义界定为战争,并以战争作为反恐的主导模式,确实可能会带来论者所提到的那些好处。不过这些所谓的好处本身就隐藏着另一方所指出的那些巨大风险与消极后果。其实,一个有关键影响的问题是反恐战争是否是反恐的最优战略。如果用战争打击恐怖主义是应对恐怖主义的最优选择,那么,将恐怖主义界定为战争就可能非常有用;相反,如果战争不是反恐的最优战略,甚至会造成非常大的消极后果,那么,把恐怖主义界定为战争,则可能具有巨大的潜在危险。因为如果将恐怖主义界定为战争行为,那么在现实中对于国家来说,以战争来应对几乎是必然的选择。对此,笔者大多同意反对论者的看法,认为以战争作为应对恐怖主义的主要手段,并不是反恐的最优选择,相反,这是一个非常危险、有害的选择;就应对恐怖主义本身来说,不应把战争作为反恐的主导模式。美国反恐战争所带来的种种恶果与遇到的种种麻烦,已成为将恐怖主义界定为战争并匆忙以战争来反恐而招致危险的生动例证。^③

不过,战争不应成为反恐的主导模式,并不意味着军事力量在反恐中是无用的,在任何情况下都不进行军事打击。其实,在某些情况下,军事力量可能发挥有益的

① Frank P. Harvey, "The Homeland Security Dilemma: The Imaginations of Failure and the Escalating Costs of Perfecting Security", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 4, No. 2, Jun. 2007, pp. 283-316.

② Kenneth Roth, "The Law of War in the War on Terror", *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1, 2004, pp. 2-7.

③ 有关中国学者对美国反恐战争的质疑与批判,参见李伟:《反恐实际上不是一场战争》,《世界知识》2003年第17期,第25页;李伟:《国际恐怖与反恐怖斗争的“错位”》,《现代国际关系》,2006年第9期,第23-24页;王存刚:《当前反恐战争的困境及其原因分析》,《东南亚研究》2005年第4期,第51-54页;高志虎:《美国“反恐”战争化的思考》,《当代世界》,2008年第11期,第51-53页;宋兴无:《打击恐怖主义战争与美国的全球战略——全球化的视角》,《当代亚太》,2008年第1期,第71-87页。

作用。而无论是支持还是反对将恐怖主义界定为一种战争行为, 往往都将恐怖主义是否属于战争行为与军事力量在反恐中是否有用联系在一起, 将军事力量在反恐中的作用与战争在反恐中的作用等同起来, 即如果恐怖主义是战争, 就必须以战争来应对; 如果恐怖主义不是战争, 就不能以战争或军事力量来应对。而且, 由于往往把焦点放在对美国反恐战争的批判上, 放在强调战争作为反恐战略的无效性与危险性上, 容易给人造成一种印象, 即战争对于反恐没有任何帮助, 武装力量在反恐中毫无用处。这种认识倾向很容易限制国家在反恐中的选项, 使国家在反恐决策中陷入非此即彼的选择, 军事力量要么是主要的、甚至是唯一的有效应对手段, 要么是完全无效的手段。

在理论上恐怖主义是否是战争行为, 都并不直接决定国家应该采取或能够采取何种应对手段。威胁是什么是一回事, 而怎样应对威胁又是另一回事。而且, 用军事力量应对恐怖主义, 并不只有战争一种形式。即使恐怖主义是战争行为, 在理论上国家也可以采用非战争方式来应对。同理, 即使恐怖主义不是战争行为, 国家也可以采用战争方式来应对。

因此, 如果说把恐怖主义界定为战争过分夸大了恐怖主义的威胁, 过分夸大了战争在反恐中的积极作用, 忽视了其消极作用, 那么, 反对把恐怖主义界定为战争, 则又往往忽视在某些特定情况下战争对于反恐可能具有的辅助性作用, 忽视了武装力量在反恐中可以发挥的其他作用。例如, 斯里兰卡政府将泰米尔猛虎组织打败、消灭, 赢得内战胜利, 对于消减其面临的恐怖主义威胁无疑有很大作用。而一些军事行动虽未达到战争规模, 但对于遏制、打击恐怖主义也可能是有帮助的, 如定点清除行动, 对所谓恐怖主义目标的精确打击。^①

此外, 武装力量在某些特定情况下, 也可直接参与反恐行动, 特别是武装部队的许多非战争军事行动对于反恐能够发挥直接的重要作用, 如执行反劫机、反劫持等特殊任务, 处理核生化等恐怖袭击, 护卫重要人物、设施与场合。武装部队还可在灾难救助、维持社会秩序等方面发挥重要作用。毫无疑问, 这些都是反恐行动的重要组成部分。事实上, 这些非战争性军事行动, 在现代越来越成为武装力量使用的重要方式。

结 论

恐怖主义是否是一种战争行为, 或者说是否应该被界定为一种战争行为, 这个问题无论在学理、法律层面还是在反恐实践层面都具有重要意义。迄今对于这个问题的不同看法以及各国的反恐实践, 特别是美国“全球反恐战争”的经验教训, 为更

① 潘光、王震:《以色列反恐战略研究》,《现代国际关系》2007年第8期,第32—36页。

好地认识恐怖主义与战争的关系提供了可能。笔者认为,恐怖主义与战争特别是游击战等非常规战争存在一些联系或共同之处,但在行为特征上,恐怖主义与战争截然不同,是一种完全不同于战争的行为方式。而且,从反恐的实践需要出发,将恐怖主义界定为战争,所带来的危险与麻烦也远远大于其好处。不过,这并不意味着恐怖主义威胁不值得重视,也不意味着武力在反恐中没有作用。

在新的安全环境下,人们对于各种各样的威胁,必须有新的视角,必须对现实的变化有敏锐的认识,而不应局限于传统国家安全威胁的战争视角。在应对这些新威胁的过程中,既要考虑战争与军事这样的传统应对手段,又要考虑其他的应对手段。并且,必须意识到,这些手段的选择通常并不是非此即彼的,相反,往往需要把这些手段与选择灵活地结合起来,相互配合,才能有效应对新的复杂的安全环境。

(责任编辑:吴文成)